

## Causa 73/84

### Denkavit Futtermittel GmbH contro Land Nordrhein-Westfalen

(domanda di pronunzia pregiudiziale,  
proposta dall'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen)

« Controllo sanitario degli alimenti per animali »

Massime

*Libera circolazione delle merci — Deroghe — Tutela della salute pubblica — Controlli sanitari all'importazione per gli alimenti zootecnici composti — Ammissibilità — Presupposti (Trattato CEE, artt. 30 e 36; Direttiva del Consiglio n. 79/373, artt. 3 e 9)*

Il combinato disposto della direttiva del Consiglio n. 79/373, relativa allo smercio degli alimenti zootecnici composti, in particolare i suoi artt. 3 e 9, e dell'art. 30 del trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che agli Stati membri non è vietato subordinare, in forza dell'art. 36 del trattato, l'importazione da altri Stati membri di alimenti zootecnici composti, ai sensi del-

l'art. 2, lett. b), della suddetta direttiva, alla presentazione di un certificato rilasciato dalle autorità veterinarie dello Stato esportatore o di una licenza d'importazione concessa dalle autorità veterinarie dello Stato importatore, purché questa sia rilasciata a condizioni ragionevoli rispetto alle esigenze di tutela contemplate dall'art. 36.

### CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MARCO DARMON  
del 14 febbraio 1985 \*

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

1. La presente domanda pregiudiziale ci pone di fronte ad una questione che voi

avete già trattato in modo approfondito nella sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit<sup>1</sup>. Anche qui si tratta infatti di verificare quale sia il contenuto esatto del potere ancora spettante agli Stati

\* Traduzione del francese.

1 — Racc. 1979, pag. 3369.

membri — nello stato attuale del diritto comunitario in materia — quanto al fatto di subordinare l'importazione di alimenti composti per animali a determinati controlli preventivi per ragioni attinenti alla tutela della sanità pubblica. Ma torniamo ai fatti che sono all'origine del rinvio.

2. L'impresa Denkavit Futtermittel (in prosieguo Denkavit) importa regolarmente nella Repubblica federale di Germania, dalla sua consociata olandese, alimenti composti per animali, a base di latte. Tali importazioni sono soggette a determinati controlli da parte delle autorità tedesche. Il ministro per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste del Land Nordrhein-Westfalen rilasciava alla Denkavit, con provvedimento 19 agosto 1980, una licenza d'importazione per un quantitativo illimitato di detti mangimi, subordinando tuttavia detta licenza alle seguenti condizioni: presentazione all'ufficio doganale tedesco, all'atto di ogni importazione, dell'originale o di una copia autenticata della licenza stessa, nonché di un certificato veterinario olandese, valido per un anno, il quale attesti che gli alimenti importati hanno subito un determinato trattamento. Più precisamente, tale certificato deve attestare che detti alimenti contengono, quali unici ingredienti di origine animale, soltanto prodotti a base di latte in polvere e grassi animali, che i prodotti a base di latte sono stati fabbricati esclusivamente con latte pastorizzato, che i grassi sono stati riscaldati ad almeno 85° e che l'intero processo di produzione si è svolto in circuito chiuso; la licenza contiene inoltre una clausola di revoca in caso di pericolo di epizoozie.

Tali provvedimenti di controllo, adottati nell'ambito della legislazione tedesca in materia di lotta contro le epizoozie<sup>2</sup> sono basati sui §§ 3, 1° comma, e 8 del decreto, vigente per

l'intero territorio della Repubblica federale di Germania, sull'importazione dei mangimi<sup>3</sup>.

Il sistema istituito dalle autorità tedesche rappresenta una modifica del sistema più restrittivo vigente in precedenza. In effetti, talune condizioni cui era sottoposta l'importazione sono state soppresse a seguito della vostra pronuncia nella suddetta causa 251/78 e della conseguente sentenza del giudice a quo.

3. La ditta Denkavit riteneva tuttavia che il ministro non avesse più il diritto d'imporre tali controlli all'importazione, dopo l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1981, della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/373, relativa allo smercio degli alimenti composti per gli animali<sup>4</sup>, di cui la Corte non aveva potuto tener conto nella causa precedente in quanto il termine di trasposizione non era ancora scaduto. La Denkavit adiva in prima istanza il Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Düsseldorf, il quale respingeva il ricorso; l'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen dinanzi al quale l'interessata ha interposto appello, vi ha sottoposto la seguente questione pregiudiziale:

« Se il combinato disposto della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, relativa allo smercio degli alimenti composti per gli animali (79/373/CEE), considerati in particolare i suoi artt. 3 e 9, e dell'art. 30 del trattato CEE, vada interpretato nel senso che gli Stati membri non possono — richiamandosi all'art. 36 del trattato — subordinare l'importazione da altri Stati membri di alimenti composti per animali, definiti dall'art. 2, lett. b), della direttiva 79/373/CEE, alla presentazione di una licenza d'importazione rilasciata dalle autorità veterinarie nazionali o

2 — Art. 7, par. 1 della legge sulle epizoozie.

3 — Nella redazione del 19 luglio 1983, BGBl. I, pag. 999.

4 — GU L 86, pag. 10.

ad un certificato rilasciato dalle autorità veterinarie dello Stato esportatore ».

4. Prima di ricordare gli aspetti essenziali delle osservazioni che sono state presentate alla Corte, è opportuno precisare, per chiarire i presupposti sui quali si deve basare la vostra interpretazione, che nel caso di specie la discussione riguarda soltanto il potere spettante agli Stati membri, in forza delle deroghe stabilite dall'art. 36 del trattato, di verificare all'atto di ogni importazione se gli alimenti importati siano esenti da agenti patogeni.

Nessuno mette in dubbio che il sistema di controllo adottato dalla Repubblica federale di Germania costituisce un ostacolo per gli scambi. La questione d'interpretazione che vi è sottoposta concerne soltanto la validità, per « ragioni ... di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali ... », della deroga stabilita dall'art. 36, tenuto conto dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 1981, della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/373, « relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per gli animali ». In altri termini, si tratta di stabilire se tale direttiva disponga « l'armonizzazione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela della salute degli uomini e degli animali » contro la presenza di agenti patogeni e appronti « procedimenti di controllo della loro osservanza »<sup>5</sup>. In tale ipotesi, infatti, il ricorso degli Stati membri alle deroghe stabilite dall'art. 36 del trattato non sarebbe più giustificato.

5. L'appellante nella causa principale deduce che detta direttiva contempla anche la tutela contro gli agenti patogeni. L'art. 3 sarebbe diretto a garantire che vengano messi in commercio soltanto alimenti composti per animali che non costituiscono « alcun peri-

colo per la salute degli animali, o delle persone ». Tale obiettivo corrisponderebbe del resto allo scopo che caratterizza la legislazione in materia di alimentazione per animali nel suo complesso: garantire l'uso di mangimi di qualità eccellente. Tale interpretazione dell'art. 3 troverebbe peraltro conferma negli artt. 1, 4, 8 e 12 della stessa direttiva.

Contrariamente alla direttiva 6 maggio 1980, n. 80/502<sup>6</sup> che modifica la direttiva 74/63/CEE relativa alla fissazione di quantità massime per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti per animali<sup>7</sup> e della direttiva 30 giugno 1982, n. 82/471, relativa a taluni prodotti impiegati nell'alimentazione degli animali<sup>8</sup>, l'art. 1 della direttiva 79/373 non escluderebbe espressamente la materia dei microrganismi patogeni. Inoltre precisando che la sua applicazione:

« non pregiudica le disposizioni comunitarie in materia di:

...

e) micro-organismi patogeni negli alimenti per animali »,

la direttiva 82/471 rinvierebbe necessariamente a disposizioni comunitarie preesistenti che, secondo l'appellante nella causa principale, possono essere soltanto quelle della direttiva 79/373.

Quanto all'art. 4, esso permetterebbe di prevenire la contaminazione prescrivendo che gli alimenti siano messi in commercio in imballaggi chiusi o recipienti chiusi. L'art. 8 adempirebbe la stessa funzione autorizzando gli Stati membri a mantenere in vigore le disposizioni nazionali che limitano la messa in commercio di alimenti prodotti con

6 — GU L 124, pag. 17.

7 — GU L 38, pag. 31.

8 — GU L 213, pag. 8.

5 — Causa 251/78, precisata, punto 14 della motivazione.

talune sostanze o che non contengano talune sostanze. L'art. 12, infine, stabilirebbe adeguati provvedimenti di controllo autorizzando gli Stati membri a procedere per sondaggio.

L'assenza, in detta direttiva, di disposizioni che contemplino espressamente la tutela contro gli agenti patogeni non contraddirebbe tale interpretazione, dato il carattere generale dell'obbligo stabilito dall'art. 3 e tenuto conto del sistema di controllo stabilito all'art. 12.

Basandosi su tali premesse, l'appellante nella causa principale giunge alla conclusione che la direttiva 79/373 disciplina in maniera esauriente la materia. Essa rileva che nessuna delle sue disposizioni contempla l'assoggettamento dell'importazione di alimenti composti per gli animali a restrizioni come quelle imposte, per ragioni sanitarie, dalle autorità tedesche. Essa rammenta che l'art. 9 della direttiva vieta agli Stati membri di assoggettare i prodotti in questione a restrizioni di smercio « diverse da quelle previste dalla presente direttiva ». Essa ne deduce che, a decorrere dal 1° gennaio 1981, le autorità tedesche non potevano più sottoporre le sue importazioni dall'Olanda ai controlli in questione. Conseguentemente, a suo avviso, a decorrere da tale data l'importazione di alimenti per animali avrebbe dovuto avvenire senza alcuna restrizione: lo Stato esportatore garantirebbe, a norma della direttiva 79/373, che i mangimi prodotti nel suo territorio non sono dannosi, mentre lo Stato importatore potrebbe effettuare soltanto i controlli autorizzati dall'art. 12. Solo in caso di contaminazione si dovrebbero applicare le relative norme nazionali.

In subordine, la Denkavit deduce che anche qualora si dovesse ritenere, contrariamente a quanto essa sostiene, che la direttiva in questione non disciplini in modo esauriente la materia, il ricorso all'art. 36 sarebbe comunque ingiustificato, in quanto l'entrata in vi-

gore della direttiva stessa avrebbe segnato il completamento del programma d'armonizzazione adottato dal Consiglio nella risoluzione del 22 luglio 1974<sup>9</sup>.

6. Come è stato chiaramente dimostrato sia dall'appellato nella causa principale sia dal governo danese e dalla Commissione, la tesi dell'appellante è contraddetta dalla lettera, dal sistema e dalle finalità della direttiva 79/373.

7. Nella causa 251/78<sup>10</sup>, avete affermato che le direttive anteriori alla direttiva 79/373 non riguardano la presenza di agenti patogeni ovvero non mirano a stabilire i requisiti sostanziali e i controlli diretti a garantire l'assenza di agenti patogeni. Talune direttive contengono peraltro una disposizione che esclude i micro-organismi patogeni dal loro campo d'applicazione. Intendo riferirmi all'art. 1 della direttiva 76/371, che fissa i modi comunitari di prelievo dei campioni per il controllo ufficiale degli alimenti per gli animali<sup>11</sup>, all'art. 1, n. 2, lett. d) della direttiva 74/63, modificata dalla direttiva 80/502, ed infine all'art. 1, n. 2, lett. e) della direttiva 82/471.

Una disposizione del genere non figura nell'art. 1, n. 2, della direttiva 79/373, che definisce il campo d'applicazione della stessa. In una materia così delicata come quella della lotta contro le epizoozie, da questa sola circostanza non è possibile dedurre che la direttiva contempla anche i micro-organismi patogeni. Tale interpretazione sarebbe ammissibile soltanto se la direttiva conte-

9 — GU C 92, pag. 2.

10 — Causa precitata, punti da 15 a 17 della motivazione.

11 — Del 1° marzo 1976 (GU L 102, pag. 1).

nesse disposizioni riguardanti « l'armonizzazione della prevenzione e del controllo sanitario della presenza » di agenti patogeni negli alimenti composti per animali <sup>12</sup>.

8. Analizzando brevemente le sue disposizioni, la direttiva ha lo scopo di armonizzare i provvedimenti necessari per garantire la *messa in commercio* di alimenti composti per animali « idonei e di buona qualità » (primo punto della motivazione).

A tal fine, gli Stati membri devono assicurare che gli alimenti (terzo punto della motivazione):

- siano « di qualità sana, leale e mercantile »,
- non costituiscano « alcun pericolo per la salute degli animali o delle persone »,
- non vengano messi in commercio « in modo tale da indurre in errore ».

Tale triplice obbligo, sancito negli stessi termini nell'art. 3 della direttiva, costituisce oggetto di dettagliate disposizioni negli artt. 4-8:

- l'art. 4 stabilisce che, in linea di principio, gli alimenti composti devono essere posti in commercio in imballaggi o recipienti chiusi, per impedire la loro riutilizzazione (nono punto della motivazione);
- l'art. 5 precisa quali informazioni devono figurare sull'imballaggio, sul recipiente o sull'etichetta (punti 4°-6° ed 8° del preambolo);
- le successive disposizioni della direttiva, ivi comprese quelle dell'allegato, riguardano tanto le suddette informazioni quanto talune indicazioni sulla composi-

zione degli alimenti per animali (settimo punto della motivazione). In particolare, l'art. 8 autorizza gli Stati membri a limitare la messa in commercio degli alimenti composti ottenuti a partire da talune sostanze o che non contengono talune sostanze.

L'insieme di tali disposizioni rende manifesto il contenuto e lo scopo del sistema d'armonizzazione istituito con la direttiva 79/373. Lo scopo principale di tale sistema è quello di « fornire agli utilizzatori un'informazione esatta e significativa sugli alimenti composti messi a loro disposizione » (quarto punto della motivazione). A tal fine, sono stabilite determinate prescrizioni relative all'etichettatura e all'imballaggio dei prodotti in questione. Nessuna di tali prescrizioni mira a prevenire la contaminazione mediante agenti patogeni.

9. Mancando un'espressa norma in tal senso, una prescrizione siffatta non si può nemmeno considerare implicita nell'art. 3. In effetti, la diffusione delle epizootie è un pericolo troppo grave perché il legislatore comunitario possa trattarlo per ellissi. Come hanno sostenuto sia il governo danese sia la Commissione, tale pericolo rende necessaria una determinazione precisa del trattamento che gli alimenti devono subire per essere indenni da germi, nonché delle modalità di controllo necessarie per l'accertamento. Un valido esempio, al riguardo, è costituito dalle direttive relative a problemi di polizia sanitaria per i prodotti a base di carne e alla lotta contro la peste suina classica <sup>13</sup>. Aggiungerò che la tesi proposta dall'appellante nella causa principale avrebbe la conseguenza di privare gli Stati membri di ogni reale possibilità di controllo preventivo all'atto dell'importazione, per restituire loro

12 — Causa 251/78, precisata, punto 15 della motivazione.

13 — Rispettivamente nn. 80/215 e 80/217 del 22 gennaio 1980 (GU L 47, pagg. 4 e 11).

libertà d'azione soltanto in caso di avvenuta contaminazione.

Emanando la direttiva 79/373 il legislatore comunitario non ha dunque certamente inteso privare gli Stati membri della facoltà di adottare, a norma dell'art. 36 del trattato, adeguati provvedimenti di polizia sanitaria.

10. Rimane quindi da stabilire se il sistema adottato dalle autorità tedesche costituisca « una restrizione giustificata » ai sensi di tale articolo.

In primo luogo, occorre ricordare che la legislazione tedesca ha attenuato, in seguito alla vostra sentenza nella causa 251/78, le restrizioni esistenti in precedenza. In secondo luogo, la stessa appellante nella causa

principale ha riconosciuto che tali restrizioni non erano, di per sé, eccessive.

In effetti, lungi dall'assoggettare le importazioni ad un doppio controllo, le disposizioni in questione sono basate sulla reciproca fiducia tra gli Stati membri, poiché le autorità tedesche considerano sufficiente la presentazione del certificato veterinario olandese.

Tenuto conto dell'obiettivo sanitario perseguito dalla normativa controversa, queste considerazioni bastano per dimostrare che tale normativa è conforme al principio di proporzionalità e non costituisce « un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri » (art. 36 del trattato CEE).

11. In conclusione, propongo alla Corte di dichiarare che:

La direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/373 « relativa alla commercializzazione di alimenti composti per animali », non vieta agli Stati membri di subordinare, in forza dell'art. 36 del trattato, l'importazione da altri Stati membri di alimenti composti per animali alla presentazione di certificato rilasciato dalle autorità veterinarie dello Stato esportatore, certificato il quale attesti che gli alimenti importati sono esenti da germi patogeni.